

OPINIE

Europa: tussen hegemonie en federalisme

Gilles Pittoors

De Europese Unie schiet vandaag de dag op enkele belangrijke punten tekort: ze slaagt er niet in de welvaart van veel van haar burgers te waarborgen, op mondiaal niveau ziet ze haar invloed krimpen en op het thuisfront steken steeds meer anti-Europese partijen en bewegingen de kop op. Ook tussen de lidstaten botert het niet altijd en de politieke dynamiek van synergie en compromis is soms ver te zoeken. Deze economische en politieke instabiliteit doorstaan, is waarschijnlijk de grootste uitdaging voor de EU in de komende jaren.

Vooraf in de Economische en Monetaire Unie (EMU) was deze instabiliteit sterk voelbaar, en hebben de Europese leiders hervormingen doorgevoerd, zowel om de huidige crisis aan te pakken als om toekomstige crises te voorkomen. Maar ook in andere beleidsdomeinen wordt de alarmbel geluid. Zo zijn er serieuze institutionele vraagstukken bij de toepassing van justitieel beleid, alsook bij de ontwikkeling van een Europees sociaal beleid.

Het ontbreken van een gecentraliseerd systeem om regels op te volgen en zo nodig af te dwingen, is een belangrijk tekortkoming in de instellingen van de EU en EMU. Dat de Europese lidstaten het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) of fundamentele principes van de EU, zoals de scheiding der machten, zonder problemen met voeten konden treden, en dat de Commissie daar bovendien niets aan kon doen, was ongetwijfeld één van de belangrijkste oorzaken van de crises. De vraag dringt zich op waarom de lidstaten een akkoord als het SGP of zelfs over de eenheidsmunt hebben gesloten, wanneer zij geen enkele instelling de bevoegdheid geven het systeem op verantwoorde wijze te managen.

Hoewel de EU dus tekenen vertoont van een semi-federaal systeem, heeft ze geen enkele centrale (of federale) politieke instelling die in tijden van crisis werkelijk stabiliteit kan garanderen. Politieke leiderschap wordt nog steeds gegenereerd in de Raad, waar de hegemonie van de sterkste lidstaat voor de stabiliteit van het systeem instaat. In feite is de EU dus een systeem gebaseerd op de hegemonie van de sterkste lidstaat (of lidstaten), met wat semi-federale trekjes. Kortom, Europa bevindt zich tussen hegemonie en federalisme.

Frans-Duitse hegemonie in de EMU

Dat Frankrijk en Duitsland de voornaamste protagonisten zijn in Europese integratie is oud nieuws. De Frans-Duitse tandem is steeds de 'motor' van integratie geweest, van kolen en staal tot de eenheidsmunt. De voorloper van de EMU, het Europees Monetair Stelsel, en ook de eenheidsmunt zelf, werden eerder gezien als een compromis tussen Frankrijk en Duitsland dan als een succesvol initiatief van de Europese Commissie. Hoewel deze tandem dus een belangrijke bijdrage heeft geleverd tot het bereiken van diepere integratie, is het mede vanwege die centrale rol van lidstaten dat de EMU en andere beleidsterreinen binnen de EU onevenwichtig en instabiel zijn gebleken.

Wat verstaan we precies onder hegemonie? De term werd voornamelijk gebruikt om de rol van de Verenigde Staten ten tijde van de Koude Oorlog te benoemen: een situatie waarin één land andere landen domineert zonder die landen militair te bezetten. Dat wil zeggen dat één land, zoals

de Verenigde Staten op mondiaal niveau of Duitsland in Europa, een bepaalde beleidsagenda kan bepalen en doorvoeren.

De aanhoudende weerstand tegen 'Merkozy' kwam tot uiting in de verkiezing van François Hollande als nieuwe president van Frankrijk

De macht van de hegemon is echter 'gebonden', in de zin dat hegemonie meer weg heeft van leiderschap dan van overheersing. De hegemon kan dus wel haar agenda doorvoeren op basis van militaire, economische of normatieve macht, maar moet steeds de essentiële autonomie van haar bondgenoten respecteren. Bovendien wordt er van een hegemon ook verwacht dat zij bepaalde 'public goods' levert, zoals militaire veiligheid, economische welvaart en politieke stabiliteit. Een land kan dan wel zeer machtig zijn, als het niet aan deze essentiële voorwaarden voldoet, zal het niet in staat zijn met succes zijn hegemonie te onderhouden.¹

'Monetaire slang'

De integratie van monetair beleid is reeds jaren vóór de invoering van de euro begonnen. Sinds de Tweede Wereldoorlog werden de internationale financiële markten geregeld via de afspraken van Bretton Woods. Toen deze echter sneuvelen in 1971, liet men er in Europa geen gras over groeien om een Europese variant in het leven te roepen. Al in 1972 werd de zogenaamde 'monetaire slang' afgesproken, die de schommelingen in wisselkoers tussen de lidstaten tot 2,25% moest beperken. In 1979 werd deze vervangen door het Europees Monetair Stelsel, dat onder meer de Europese Rekeneenheid en het Europees Wisselkoersmechanisme inhield. Kortom, het monetaire luik van de EMU stond toen al grotendeels op poten.

Het economische luik van de EMU, dat zich richt op het fiscaal beleid van de lidstaten, is daarentegen relatief nieuw. Fiscaal beleid, onder andere het heffen van belastingen, gaat werkelijk tot de kern van nationale soevereiniteit en wordt door de lidstaten dan ook fel beschermd. Het plan-Werner van 1970 voor fiscale harmonisatie werd nooit geïmplementeerd; sindsdien werd fiscaal beleid bijna angstvallig vermeden. Dit veranderde met de introductie van het SGP. Onder druk van Duitsland werd de lidstaten van de EMU een 'fiscal straightjacket' opgelegd dat hen ertoe moest brengen voorzichtig met hun budgetten om te springen.²

De 3%-regel, die voorschrijft dat het financieringstekort van een lidstaat niet meer dan 3% van het bruto binnenlands product mag bedragen, lag echter van aanvang af zwaar onder vuur omdat hij veel te streng zou zijn, en werd dan ook vrij snel overschreden. Het grote probleem was namelijk dat er zeer weinig mechanismen bestonden om de regels van het SGP op te volgen en af te dwingen. Terwijl het monetaire luik volledig werd geregeld door de Europese Centrale Bank, moest alles wat met fiscaliteit te maken had langs de Raad, waar de lidstaten niet staan te springen om elkaar sancties op te leggen. Bijgevolg bleef de druk om het SGP toe te passen grotendeels beperkt tot politieke 'peer pressure' – of beter gezegd, hegemonie van de sterkste lidstaten.

1 S. Bulmer & W.E. Paterson, 'Germany as the EU's Reluctant Hegemon?: Of Economic Strength and Political Constraints', *Journal of European Public Policy*, jrg. 20 (2013), no. 10, pp.1387-1405.

2 P. De Schoutheete & S. Micossi, 'On Political Union in Europe: The Changing Landscape of Decision-making and Political Accountability'. *CEPS Essay*, (4), 2013.

Het falen van de hegemonie

Het begin van het einde was 2003, toen Frankrijk en Duitsland voor het tweede jaar op rij zelf de 3%-regel verbroken en een sanctie van de Europese Commissie tegemoet konden zien. Zij hielden deze echter tegen in de Raad, waarop de Commissie besloot de beslissing naar het Europese Hof van Justitie te verwijzen. Hoewel het Hof de Commissie grotendeels gelijk gaf, leidde de politieke realiteit er echter niet toe dat de sancties dan ook daadwerkelijk werden toegepast, maar wel dat de bepalingen van het SGP werden aangepast onder Frans-Duitse druk. Daarmee was het een Pyrrhus-overwinning voor de Commissie, wier competenties om sancties op te leggen aan banden werd gelegd.

Frankrijk en Duitsland gebruikten dus hun hegemonie in de Raad, gebaseerd op hun economisch gewicht maar ook op brede steun van andere lidstaten, om hun hachje te redden. Dit zou de basis leggen voor de latere eurocrisis. Die beslissing zorgde er namelijk voor dat de EMU, op de Europese Centrale Bank na, niemand had om een coherent beleid te voeren en op te volgen – en de ECB is niet sterk genoeg noch gecreëerd om in tijden van crisis politiek leiderschap te bieden. Terwijl de lidstaten zichzelf dus op de schouders klopten, gingen er echter veel waarschuwende stemmen op. Velen vreesden dat door de verzwakte SGP de budgettaire regels ‘irrelevant’ zouden worden en dat de lidstaten er een sport van zouden maken ze te omzeilen.³



'Merkozy', Duits bondskanselier Angela Merkel en voormalig president van Frankrijk Nicolas Sarkozy.
Foto: Wikimedia Commons, Sebastian Zwez.

3 M. Buti & N. Carnot, 'The EMU Debt Crisis: Early Lessons and Reforms', *Journal of Common Market Studies*, 50 (2012), no. 6, pp. 899-911; C. Panico & F. Purificato, 'The Role of Institutional and Political Factors in the European Debt Crisis', *PERI Working Papers Series*, (280), 2012.

Weerstand tegen 'Merkozy'

De bom barstte met de Eurocrisis. Met het Europees Parlement buiten spel, de Commissie aan banden gelegd en de Raad hopeloos verdeeld, keken de lidstaten naar de Frans-Duitse tandem voor leiderschap doorheen deze 'supreme emergency'.⁴ 'Merkozy' werd echter door velen gezien als een te machtig duo, dat de rest van Europa haar wil oplegde. De oppositie tegen de Frans-Duitse bezuinigingspolitiek, vooral vanuit Zuid-Europa, werd genegeerd en ook kritische stemmen van elders waren aan Merkozy's dovemansoren gericht.⁵ Hierdoor haalde Merkozy één van de fundamenteën van een functionerende hegemonie onderuit, namelijk een groep in een bepaalde richting sturen, en niet de eigen wil aan de groep opleggen.

De aanhoudende weerstand tegen Merkozy kwam tot uiting in de verkiezing van François Hollande als nieuwe president van Frankrijk. Hollande's aandringen om een investeringsbeleid in plaats van een bezuinigingsbeleid te gaan voeren, zorgde voor een bijna onoverbrugbare kloof tussen Duitsland en Frankrijk. Dat de Franse economie het dan ook nog eens slecht begon te doen, maakte dat de Frans-Duitse tandem al helemaal uiteenviel. De hegemonie in Europa was vanaf dat moment duidelijk verdeeld: Duitsland pro besparingen, Frankrijk pro investeringen.

De zwakke positie van Frankrijk zorgde er echter voor dat als het om leiderschap ging er vooral naar Duitsland, als sterkste en grootste economie van de EU, werd gekeken. De verdeeldheid in Europa over de aanpak van de crisis was echter te ver doorgedreven en de Duitse hegemonie werd over heel Zuid-Europa zwaar op de korrel genomen. Ook in Noord-Europa en zelfs binnen Duitsland werden er, om politieke, economische en historische redenen, grote vraagtekens gezet bij Duitsland als leider van de EU.⁶ Het werd duidelijk dat Duitsland deze rol niet op zich wilde noch kon nemen.

Een Federale Unie?

De Frans-Duitse hegemonie heeft dus gefaald. Zij bracht geen stabiliteit naar het systeem, regels en wetten werden niet toegepast en het welzijn van de burgers ging achteruit. Dat Duitsland ondanks zijn politiek en economisch gewicht niet in staat bleek de EU 'hegemonische' stabiliteit te bieden, is voornamelijk te wijten aan een cruciaal gebrek aan legitimiteit. Waar Frankrijk en Duitsland bij de hervorming van het SGP in 2003 nog brede steun genoten bij andere lidstaten en dus werden gezien en aanvaard als leiders van de groep, was deze steun tijdens de crisis ver te zoeken. Het keurslijf dat Griekenland, Spanje en Ierland werd opgelegd, werd als een Duits dictaat beschouwd. Bovendien werden er ook in het Noorden grote vragen gesteld bij de democratische legitimiteit van dergelijke hervormingen.

Zowel aan de input-als output-zijde van de legitimiteit van de Europese regels heeft de focus op Frans-Duitse hegemonie dus voor zeer grote tekorten gezorgd – tekorten die zich vandaag de dag wreken in tijden van crisis en onenigheid. De federale eigenschappen van de Unie verder uitwerken zou een oplossing kunnen bieden voor de problemen van hegemonie, zoals gebrek aan leiderschap, slechte toepassing van regels en vraagtekens bij het democratisch gehalte. Aan de inputzijde zorgt een sterker tweekamer-stelsel, waarbij vooral het Parlement een krachtiger tegenpool voor de Raad moet vormen, voor een gezonder democratisch evenwicht; aan de outputzijde zorgt een sterkere Commissie als Europese executieve macht die niet aan banden wordt gelegd door de lidstaten voor betere toepassing van de regels.

4 K. Dyson, 'Sworn to Grim Necessity? Imperfections of European Economic Governance, Normative Political Theory, and Supreme Emergency', *Journal of European Integration*, jrg. 35 (2013), no. 3, pp. 207-222.

5 U. Guérot & T. Klau, 'After Merkozy: How France and Germany Can Make Europe Work', *ECFR Policy Brief*, (56), 2012.

6 S. Bulmer & W.E. Paterson, 'Germany as the EU's Reluctant Hegemon?: Of Economic Strength and Political Constraints', *Journal of European Public Policy*, jrg. 20 (2013), no. 10, pp.1387-1405.

Van de ECB kan niet verwacht worden politieke leiding te geven als andere instellingen of lidstaten hierin falen

Aan de inputzijde is er nog heel erg veel werk aan de winkel in het geval van de EMU. De hervormingen die via het 'Fiscal Compact' zijn doorgevoerd, werden in een crisissfeer uitgewerkt. Hierdoor was er geen ruimte voor een politiek en democratisch debat; ergo, het Europees Parlement werd volledig buitenspel gezet.

Voortgang op dit gebied had geboekt kunnen worden via de procedure voor versterkte samenwerking, of via een herziening van de verdragen. In plaats daarvan besloten de lidstaten echter om onderling een extra EU-verdrag te sluiten, waarbij het EP slechts bij de finale onderhandelingen drie afgevaardigden mocht sturen.⁷ Nationale parlementen moesten het verdrag dan ratificeren, maar ook zij worden slechts 'geraadpleegd' bij beslissingen omtrent begrotingsunie. Het democratisch gehalte van de EMU – die ook afstraalt op de gehele EU – werd daarmee geweld aangedaan in een discours van noodzakelijkheid en urgentie van nieuwe, strengere regels die het falen van het SGP moesten vereffenen.



Het nieuwe onderkomen van de Europese Centrale Bank in Frankfurt, in gebruik sinds november 2014.
Foto: Flickr.com, Klefer.

7 F. Fabbrini, 'The Euro-Crisis and the Courts: Judicial Review and the Political Process in Comparative Perspective', *Berkeley Journal of International Law*, 32 (2014), no. 1, pp. 64-123.

Het Parlement stond en staat dus grotendeels buiten spel, maar het machtsvacuüm dat het falen van de Duitse hegemonie heeft gecreëerd, bracht ook kansen voor de Commissie en de Europese Centrale Bank om die op te vullen. De EMU c.q. de ontwikkeling van de begrotingsunie mag dan een door de lidstaten gedomineerd proces zijn, dit neemt niet weg dat sommige centrale ('federale') instellingen hun invloed zien toenemen. De ECB, volgens sommigen de enige echte federale instelling in de EU,⁸ was vanaf het begin een instelling die een zeer grote invloed had binnen de EMU, aangezien zij volledig onafhankelijk van de lidstaten het Europese monetaire beleid bepaalt. Hoeveel macht dit de ECB ook gaf, er kan van een centrale bank niet verwacht worden politieke leiding te geven in het geval andere instellingen of lidstaten hierin falen.

Toen bleek dat sommige lidstaten hun begrotingen niet geheel volgens de regels hadden opgesteld, kwam er een algemene roep om strengere controle. Uiteraard zagen de meeste lidstaten het niet zitten dat een andere lidstaat, zelfs niet Duitsland, hun begrotingen zou komen inspecteren. Er werd dan ook naar de Commissie gekeken om deze rol, als "neutrale speler" op zich te nemen. De supranationale belasting- en begrotingsregels werden dus verscherpt en de Commissie kreeg de bevoegdheid dit proces te bewaken. In de EMU ontbrak die bevoegdheid tot nu toe; er was geen enkele instelling die de capaciteit had snel en doortastend crises aan te pakken. Dat er nu dus weer een verdragsbasis voor de macht van de Commissie is, doet de EMU geleidelijk aan in de richting van een federaal systeem bewegen.

Conclusie: tussen hegemonie en federalisme

De EU zal zich moeten hervormen om toekomstige crises het hoofd te kunnen bieden en haar burgers politieke en economische stabiliteit te garanderen. Het zwakke punt aan de EU is echter niet zozeer haar beleid, maar haar instellingen. Over beleid valt te discussiëren in termen van goed of slecht, maar slecht beleid zou niet tot een existentiële crisis mogen leiden, zoals dat het in het bijzonder bij de EMU het geval is geweest.

Bovendien is het moeilijk ten aanzien van bijna dertig lidstaten een doortastend en coherent beleid te voeren als de overkoepelende instellingen niet robuust en efficiënt zijn. De crisis in de Eurozone heeft niet alleen pijnlijk duidelijk gemaakt dat Europa in tijden van 'supreme emergency' niet in staat is kordaat te handelen,⁹ maar ook dat het gebrekkig navolgen van Europese regels, zoals het SGP, door lidstaten een serieus probleem vormt voor de duurzaamheid en stabiliteit van de Unie. Maar ook op het gebied van justitie en mensenrechten schiet de EU soms tekort, zoals onder andere is gebleken uit haar gebrekkige reactie op de Hongaarse crisis omtrent justitiële en constitutionele hervormingen.

De Eurocrisis heeft duidelijk gemaakt dat hegemonie van één of twee lidstaten geen voldoende machtsbasis is om een complex systeem als de E(M)U stabiliteit te bieden. Tekortkomingen op het vlak van legitimiteit deden Duitsland de nek om. Een verdere federalisering van de EU, waarbij zowel Parlement als Commissie een sterkere verdragsbasis krijgt, zou deze problemen voor een groot deel kunnen oplossen. De EU kent momenteel deels federale instellingen – zoals de ECB en, op sommige punten, ook de Commissie – maar deze worden ondermijnd door een te grote macht van de lidstaten.

8 M. Salines, G. Glöckler & Z. Truchlewski, 'Existential Crisis, Incremental Response: the Eurozone's Dual Institutional Evolution 2007–2011', *Journal of European Public Policy*, jrg 19 (2012), no. 5, pp. 665–691.

9 K. Dyson, 'Sworn to Grim Necessity? Imperfections of European Economic Governance, Normative Political Theory, and Supreme Emergency', *Journal of European Integration*, jrg. 35 (2013), no. 3, pp. 207–222.

Federalisering betekent echter niet automatisch dat de EU zomaar meer macht moet krijgen. Wél dat de machtsverdeling duidelijk is afgebakend; dat de Europese instellingen hun macht kunnen uitoefenen; en dat lidstaten niet zomaar onder regels uit kunnen komen. Indien de EU zich in deze richting zou hervormen, kunnen toekomstige crises worden vermeden.

Gilles Pittoors Doctoraatstudent, Katholieke Universiteit Leuven